

**KONFIGURASI POLITIK HUKUM PASAL 68
UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2008;
Penerapan *Spin Off* Pada Perbankan Syariah**



Disusun sebagai salah satu syarat menyelesaikan Program Studi Strata II
pada Jurusan Magister Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Oleh:

SUHARJO
R 100 130 003

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

2017

HALAMAN PERSETUJUAN

KONFIGURASI POLITIK HUKUM PASAL 68
UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2008;
Penerapan *Spin Off* Pada Perbankan Syariah

PUBLIKASI ILMIAH

oleh:

SUHARJO

R 100 130 003

Telah diperiksa dan disetujui untuk diuji oleh:

Dosen Pembimbing I,



Wardah Yuspin, Ph.D

Dosen Pembimbing II,



Dr. Kelik Wardiono, S.H., M.H.

HALAMAN PENGESAHAN

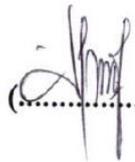
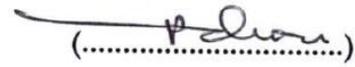
KONFIGURASI POLITIK HUKUM PASAL 68
UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2008;
Penerapan *Spin Off* Pada Perbankan Syariah

OLEH
SUHARJO
R 100 130 003

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Program Studi Magister Ilmu Hukum
Universitas Muhammadiyah Surakarta
Pada hari Jum'at, 14 Juli 2017
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Dewan Penguji:

1. Wardah Yuspin, Ph.D
(Ketua Dewan Penguji)
2. Dr. Kelik Wardiono, S.H., M.H.
(Anggota I Dewan Penguji)
3. Prof. Dr. Harun, S.H., M.Hum.
(Anggota II Dewan Penguji)

()
()
()



Direktur,


Prof. Dr. Bambang Sumardjoko

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam naskah publikasi ilmiah ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam naskah dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Apabila kelak terbukti ada ketidakbenaran dalam pernyataan saya di atas, maka akan saya pertanggungjawabkan sepenuhnya.

Surakarta, 10 Agustus 2017

Penulis



SUHARJO

R 100 130 003

KONFIGURASI POLITIK HUKUM PASAL 68
UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2008;
Penerapan *Spin Off* Pada Perbankan Syariah

Suharjo

suharjosh1@gmail.com

Abstrak

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah telah diundangkan pada tanggal 16 Juli 2008. Meskipun demikian, penelitian tentang Perbankan Syariah masih tetap menarik untuk dikaji apalagi ditinjau dari bagaimana kronologi pembentukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Selain itu, dalam Ketentuan Peralihan yaitu pasal 68 yang mengatur tentang *spin off* UUS menjadi Bank Syariah juga menarik untuk diteliti tentang bagaimana konfigurasi politik hukum Pasal 68 Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 tentang penerapan *spin off* pada Perbankan Syariah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kronologi pembentukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan konfigurasi politik hukum Pasal 68 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang penerapan *spin off* pada Perbankan Syariah. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan mendasarkan pada studi literer. Penelitian ini menggunakan data primer berupa Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan untuk data sekunder-nya yang primer berupa buku Kronologis Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah dari DPR RI. Teknik pengumpulan datanya digunakan teknik studi kepustakaan dan analisis datanya menggunakan deskriptif analitis dan juga *content* analisis. Hasil penelitian ini, pertama, kronologi pembentukan Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah diawali adanya RDPU dengan Asbisindo tanggal 26 Januari 2005 dan secara formal, pembentukannya sampai tanggal 16 Juli 2008 disahkan oleh Presiden RI ternyata memakan waktu yang cukup lama, yakni 3 tahun 5 bulan 21 hari. Kedua, konfigurasi politik hukum pada proses pembentukan Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah terutama pasal 68 mengenai *spin off* termasuk konfigurasi politik demokratis dengan karakter produk hukum yang responsif.

Kata Kunci : Konfigurasi, politik hukum, Undang-Undang, *spin off*, perbankan syariah

Abstract

Law No. 21 of 2008 concerning Sharia Banking has been enacted on July 16, 2008. Nevertheless, research on Sharia Banking is still interesting to be studied let alone reviewed from how the chronology of the formation of Law Number 21 of 2008 concerning Sharia Banking. In addition, in the Transitional Provisions, Article 68, which regulates the spin off of UUS to Bank Syariah, is also interesting to examine on how the legal political configuration of Article 68 of

Law Number 21 year 2008 on the implementation of spin off on Islamic Banking. This study aims to determine the chronology of the formation of Law Number 21 of 2008 concerning Sharia Banking and the legal political configuration Article 68 of Law Number 21 Year 2008 on the implementation of spin off on Islamic Banking. This study used a qualitative approach, based on literary studies. This study uses primary data in the form of Law Number 21 Year 2008 concerning Sharia Banking and for secondary data of its primary form of book Chronology Discussion of Bill on Sharia Banking from DPR RI. Data collection techniques used literature study techniques and data analysis using descriptive analytical and content analysis. The results of this study, first, the chronology of the formation of Law Number 21 of 2008 concerning Sharia Banking started with RDPU with Asbisindo dated January 26, 2005 and formally, the establishment until July 16, 2008 endorsed by the President of RI turned out to take a long time, ie 3 years 5 months 21 days finally. Second, the legal political configuration in the process of forming Law Number 21 of 2008 on Sharia Banking, especially article 68 on spin off including democratic political configuration with responsive legal product character.

Keywords : Configuration, political law, law, spin off, sharia banking

1. PENDAHULUAN

Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, sistem *dual banking system* dalam sistem perbankan nasional masih tetap dipertahankan. Eksistensi Unit Usaha Syariah (UUS) tetap dipertahankan, yaitu dengan memberikan kesempatan kepada Bank Konvensional untuk melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah sampai pada suatu waktu, yakni 15 (lima belas) tahun sejak disahkan dan diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah diwajibkan untuk *spin off* (memisahkan diri) dari Bank Konvensional yang menjadi induknya menjadi Bank Umum yang murni melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah atau menjadi Bank Umum Syariah.

Kewajiban Unit Usaha Syariah melakukan *spin off* atas Bank Umum Konvensional menjadi Bank Umum Syariah, telah diatur dalam Pasal 68 Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, yang ayat (1) menyatakan sebagai berikut : “Dalam hal Bank Umum Konvensional memiliki UUS yang nilai assetnya telah mencapai paling sedikit 50 % (lima puluh persen) dari total nilai asset bank induknya atau

15 (lima belas) tahun sejak berlakunya undang-undang ini, maka Bank Umum Konvensional dimaksud wajib melakukan pemisahan UUS tersebut menjadi Bank Umum syariah.” Sedangkan pada ayat (2) sebagai berikut :
”Ketentuan lebih lanjut mengenai Pemisahan dan sanksi bagi Bank Umum Konvensional yang tidak melakukan Pemisahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.”

Spin off atas UUS menjadi Bank Umum Syariah akan dilakukan bilamana nilai aset UUS yang bersangkutan telah mencapai minimal 50% dari total nilai aset bank induknya atau sesudah 15 tahun sejak berlakunya Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 atau pada tahun 2023.¹

Ini menjadi menarik ketika ditinjau dari kronologi dan politik hukum dari adanya pasal 68 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Isi dari pasal tersebut merupakan produk politis karena bisa saja Undang – Undang ini memaksa para pelaku bisnis Syariah untuk merubah Bank Konvensional yang mempunyai layanan syariah menjadi Bank Syariah dalam waktu singkat karena mengingat pasar Bank Syariah di Indonesia diyakini sangat menjanjikan. Politik hukum, menurut Mahfud MD, adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi mengenai hukum yang akan diberlakukan, baik dengan membuat hukum baru maupun mengganti hukum lama dengan hukum baru, dalam rangka untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.²

Dalam Politik hukum, Mahfud MD, juga menjelaskan konfigurasi politik. Konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Sedangkan konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih

¹ Rachmadi Usman, 2014, *Aspek Hukum Perbankan Syariah di Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, Cet. 2, hlm. 113.

² Moh. Mahfud MD, 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, Cet. Ke-5, hlm. 1.

memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara.

Secara spesifik, untuk mengualifikasikan apakah konfigurasi politik itu demokratis atau otoriter, indikator yang dipakai adalah bekerjanya tiga pilar demokrasi, yaitu : konfigurasi politik demokratis, indikatornya adalah, *pertama*, Partai politik dan lembaga perwakilan rakyat kuat dan aktif berperan menentukan haluan atau kebijakan negara, *kedua*, Peranan lembaga eksekutif tidak dominan atau netral dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan lewat kehendak lembaga perwakilan rakyat, dan *ketiga*, Pers relatif bebas, tanpa sensor dan tanpa pemberedelan. Sedangkan konfigurasi politik otoriter, indikatornya adalah *pertama*, Partai politik dan lembaga perwakilan rakyat lemah dan pasif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional karena posisinya di bawah kendali eksekutif, *kedua*, Peranan lembaga eksekutif sangat dominan dan mengintervensi lembaga perwakilan rakyat, dan *ketiga*, Pers tidak bebas, terpasung, diancam sensor dan pemberedelan.

Konfigurasi politik mempengaruhi karakter produk hukum yang dihasilkan, yaitu:³ pertama, Produk hukum responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Kedua, Produk hukum konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elite politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara.

Untuk mengualifikasi apakah suatu produk hukum responsif atau konservatif, indikator yang dipakai adalah sebagai berikut:⁴ untuk karakter produk hukum responsif, Indikator yang *Pertama*, Proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-sebanyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat, *Kedua*, Dilihat dari fungsinya, bersifat aspiratif, artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya sehingga produk hukum itu dapat dipandang

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, hlm. 32.

sebagai kristalisasi dan kehendak masyarakat, dan *ketiga*, Segi penafsiran, memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis.

Sedangkan karakter produk hukum ortodoks, Indikator yang *pertama*, proses pembuatan hukumnya bersifat sentralistik dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif, *kedua*, dilihat dari fungsinya, bersifat positivis-instrumentalis, artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah, dan *ketiga*, segi penafsiran, memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekadar masalah teknis.

Dengan demikian rumusan masalah pada penelitian ini adalah pertama, bagaimana kronologi pembentukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ? dan kedua, bagaimana konfigurasi politik hukum Pasal 68 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang penerapan spin off pada Perbankan Syariah?. Tujuan dari penelitian ini, pertama, ingin mengetahui kronologi pembentukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan kedua, ingin mengetahui termasuk konfigurasi politik hukum yang mana dalam proses pembentukan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang penerapan *spin off* pada Perbankan Syariah.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan mendasarkan pada studi literer. Penelitian ini menggunakan data primer berupa Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Untuk data sekunder-nya yang primer berupa buku Kronologis Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah dari DPR RI. Untuk mengumpulkan data digunakan teknik studi kepustakaan dan analisis datanya menggunakan deskriptif analitis dan juga *content* analisis.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Kronologi pembentukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Pembentukan Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang disahkan pada tanggal 16 Juli 2008 ternyata memakan waktu yang cukup lama, dimulai dari RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) Komisi XI dengan pihak ASBISINDO pada tanggal 26 Januari 2005. Setelah RDPU, kemudian usulan disampaikan kepada Pimpinan DPR RI oleh Ketua Komisi XI dan hasil keputusan Rapat Paripurna tanggal 27 September 2005, semua fraksi di DPR RI menyetujui usulan tentang Perbankan Syariah menjadi RUU tentang Perbankan Syariah Usul inisiatif DPR. Di BAMUS, disetujui yang membahas RUU usul inisiatif DPR tentang Perbankan Syariah adalah Komisi XI DPR RI. Kemudian Komisi XI menindaklanjutinya dengan menyempurnakan RUU Usul inisiatif DPR RI bersama dengan Bank Indonesia, ASBISINDO, ICMI, DSN dan para pakar sebelum disampaikan kepada Pemerintah. Kemudian hasil pembahasan tersebut disampaikan kepada Pemerintah melalui Pimpinan Dewan. Setelah ada tanggapan dari Pemerintah, Komisi XI mengadakan Rapat Kerja dengan Pemerintah guna membahas RUU tentang Perbankan Syariah Usul inisiatif DPR.

Dalam Rapat Kerja tersebut, Pemerintah menyampaikan DIM kepada Komisi XI DPR, setelah itu dibahas dalam Rapat Panja. Di sela-sela Rapat Panja, juga dibentuk TIMUS dan TIMSIN. Setelah Rapat Panja selesai, dalam Rapat Kerja, dilaporkan hasil dari Rapat Panja dan pendapat mini fraksi-fraksi, juga Pemerintah. Dalam penyampaian pendapat mini tersebut, Fraksi PDS yang semula menyetujui RUU tentang Perbankan Syariah Usul inisiatif DPR menjadi tidak setuju dengan RUU Usul inisiatif DPR tentang Perbankan Syariah. Pada Rapat Paripurna DPR RI, Fraksi PDS tetap konsisten tidak menyetujui RUU tentang Perbankan Syariah menjadi Undang-Undang. Kemudian tanggal 16 Juli 2008, Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah disahkan oleh Presiden.

3.2 Konfigurasi Politik Hukum Pasal 68 Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Penerapan *Spin Off* pada Perbankan Syariah

3.2.1 Kronologi dan Dinamika Politik Munculnya Pasal 68 Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Penerapan *Spin Off* dalam Perbankan Syariah

Pembahasan mengenai *spin off* (pemisahan) Unit Usaha Syariah dari Bank Induknya (Bank Konvensional) menjadi Bank Syariah dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah atas usul Komisi XI DPR RI Periode 1999-2004 semula belum ada. RUU tentang Perbankan Syariah yang digagas oleh Komisi XI DPR RI saat itu disampaikan ke Pimpinan DPR RI untuk dijadikan menjadi prolegnas, akan tetapi aturan tentang *spin off* belum ada. Peneliti dalam mencari data memfokuskan pada Ketentuan Peralihan karena penerapan *spin off* Unit Usaha Syariah menjadi Bank Syariah dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang disahkan pada tanggal 16 Juli 2008 terdapat pada pasal 68 di Ketentuan Peralihan.

Kemudian dibentuk Rapat Panja (Panitia Kerja), yang dimulai tanggal 11 Februari 2008. Pada Rapat Panja tersebut, sudah mulai ada dinamika antara anggota DPR RI dengan Pemerintah membahas Unit Usaha Syariah. Pemerintah mengusulkan pengertian Perbankan Syariah ditambahkan Unit Usaha Syariah di dalamnya, tidak hanya Bank Umum Syariah, dan BPRS.⁵

Kemudian Rapat Panja ke-3, tanggal 22 Februari 2008, Pemerintah menyinggung kembali mengenai Unit Usaha Syariah pada Bank Konvensional. Anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa, Dr. Ir. H. Yusuf Faisal, M.Sc, MBA, berpendapat bahwa ke depan dengan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah ini nantinya Unit Usaha Syariah sudah tidak ada lagi yang ada hanya Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah harus diarahkan kepada *spin off* menjadi Bank Syariah karena Unit Usaha Syariah jika dibiarkan eksis, tidak usah diatur dalam Undang-

⁵ Risalah Rapat pada tanggal 11 Februari 2008, Dewan Perwakilan Rakyat RI, Desember 2007, *Kronologis Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang Perbankan Syariah*, Buku I.

Undang Perbankan Syariah karena sudah diatur dalam Undang-Undang Perbankan.⁶

Bank Indonesia menanggapi pada Rapat Panja tanggal 23 Februari 2008, berpendapat *spin off* bisa diwajibkan, tetapi kalau market share di UUS sudah besar semisal pangasanya sekurang-kurangnya sudah 20 atau 25 % dari total asset bank. Tetapi kalau belum mencapai, dikhawatirkan perkembangan bank syariah tidak cepat maju karena untuk mendirikan untuk menjadi Bank baru tidak efisien. Untuk mendirikan Bank Syariah membutuhkan modal 1 trilyun, sehingga UUS yang akan *spin off* harus mempunyai modal minimal 1 trilyun. Semisal Bank BRI dan BNI yang mempunyai UUS, tidak bisa konsentrasi kalau melayani dua, yang satu konvensional dan yang satunya syariah, di satu sisi ingin membesarkan yang konvensional, disisi lain memikirkan yang syariah.⁷

Anggito Abimanyu perwakilan Departemen Keuangan, berpendapat bahwa Siti Fajriah dari Bank Indonesia pernah menyampaikan mengenai dua ukuran yang bisa dipakai masa transisi Unit Usaha Syariah menjadi Bank Umum Syariah, yaitu “Apabila total pangsa pasar Bank Syariah itu telah mencapai sekian persen dari pangsa perbankan nasional atau sekian tahun dari sejak Undang-Undang ini diundangkan. Batasan persen pangsa pasar perbankan nasional dan batasan tahun harus dipertimbangkan karena posisinya sekarang 1,85%, jika 1% dalam satu tahun untuk 20 tahun tidak ada rumusnya, tetapi harus ada suatu angka politis harus ditetapkan berapa tahun diberikan waktu supaya terjadi pengalihan atau migrasi ataupun konversi dari Unit Usaha Syariah menjadi Bank Umum Syariah.

Bank Indonesia, yang diwakili oleh Mulia, sependapat dengan konsep draft RUU tentang Perbankan Syariah dan mengusulkan redaksinya sebagai berikut, “Dalam hal telah memiliki Bank Syariah yang nilai asetnya telah menyamai aset Bank induknya, maka Bank yang bersangkutan wajib melakukan konversi menjadi Bank Syariah”.

⁶ Risalah Rapat pada tanggal 22 Februari 2008, Dewan Perwakilan Rakyat RI, Desember 2007, *Kronologis Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang Perbankan Syariah*, Buku I.

⁷ Risalah Rapat pada tanggal 23 Februari 2008, Dewan Perwakilan Rakyat RI, Desember 2007, *Kronologis Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang Perbankan Syariah*, Buku I.

Kemudian, yang kedua “Dalam hal pangsa pasar Perbankan Syariah mencapai 20% dari pangsa pasar Perbankan Nasional sejak berlakunya Undang-Undang ini, maka Bank Konvensional yang memiliki Unit Usaha Syariah wajib melakukan konversi menjadi Bank Syariah”, artinya ini adalah pilihan walaupun mencapai 20% bukan 20 tahun tetap harus berubah.

Menurut Mulia, aturan batasan waktu dirasa sangat ambisius untuk memaksa Bank Konvensional yang memiliki Unit Usaha Syariah, pada tahun ke-20 sejak diundangkan, harus sudah menjadi Bank Umum Syariah. Ini satu konsekuensi yang mungkin, karena umumnya Bank Umum Syariah seperti BPD-BPD di daerah yang akan membuka Unit Usaha Syariah, mungkin akan berpikir ulang, karena BPD tersebut takut tidak mampu. Ini barangkali konsekuensi jika tahun ke-20 harus konversi, akan tetapi semangatnya setuju sekali bahwasanya ini harus diarahkan.

Anggota F-PKS, Andi Rahmat, berpendapat, yang dibutuhkan itu adalah penguatan industrinya, yaitu pangsa pasar untuk dijadikan acuan tujuannya untuk memperkuat Bank Syariah. Jika menggunakan batasan masa 20 tahun, tidak bisa mewujudkan industri yang kompetitif. Kemudian ditanggapi oleh Kepala Badan Kebijakan Fiskal, berpendapat, jika presentase pangsa pasar tidak ada kepastian karena perkembangan bank umum cepat tetapi jika 20 tahun itu pasti sehingga ada perencanaan, karena harus ada suatu kepentingan mau migrasi.

Kemudian pada Rapat Kerja pada tanggal 5 Juni 2008, telah menghasilkan pada Ketentuan Peralihan, BAB XII, menjadi pasal 68, (1) Dalam hal Bank Umum Konvensional memiliki UUS yang nilai asetnya telah mencapai paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari total nilai aset bank induknya, maka Bank Umum Konvensional dimaksud wajib melakukan pemisahan UUS tersebut menjadi Bank Umum Syariah. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pemisahan dan sanksi bagi Bank Umum Konvensional yang tidak melakukan Pemisahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.

3.2.2 Konfigurasi Politik Hukum Pasal 68 Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Penerapan *Spin Off* pada Perbankan Syariah

Penelitian ini berupaya untuk membuktikan bahwa hubungan antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum menghasilkan tesis bahwa setiap produk hukum merupakan pencerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Karakter produk hukum sangat ditentukan oleh visi politik yang berkembang di tengah-tengah masyarakat. Semakin demokratis suatu negara, semakin responsif dan aspiratif produk hukum yang dihasilkan dan sebaliknya. Karena itu, setiap perundangan dan hukum yang berkarakter responsif/populistik seiring dengan tingkat pelaksanaan demokrasi dan penghargaan terhadap upaya demokratisasi dalam kehidupan politik.⁸

Kondisi politik yang relatif demokratis pada era reformasi memberi peluang bagi terbentuk sebuah undang-undang yang memuat nilai-nilai Islam yang nota bene banyak diyakini kebenarannya oleh kalangan muslim yang merupakan penduduk mayoritas di Indonesia. Meskipun demikian, RUU Perbankan Syariah yang akhirnya disahkan dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 17 Juni 2008 mengalami proses yang cukup panjang seiring dengan konfigurasi politik demokratis yang melatarbelakanginya. Setelah lebih dari 3 tahun berproses, 9 fraksi dari 10 fraksi yang ada di DPR menyetujui untuk ditetapkan menjadi UU.

Jika dirunut mengenai kronologis terbentuknya UU No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini tentu tidak terlepas dari partisipasi masyarakat. Setidaknya, ada beberapa lembaga yang teridentifikasi memiliki peran yang lebih dalam mengawal proses pembentukan UU tersebut. Beberapa lembaga masyarakat yang memiliki peran penting dalam proses legislasi tersebut antara lain: *pertama*, ASBISINDO (Asosiasi Bank Islam Seluruh Indonesia). *Kedua*, Bank Indonesia (BI). BI berperan aktif dalam proses legislasi UU Perbankan Syariah karena adanya kesadaran untuk membangun industri perbankan sehingga BI

⁸ Abdul Halim, 2000, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 161.

harus memperhatikan aspek pasar di Indonesia. *Ketiga*, Majelis Ulama Indonesia (MUI).

Dalam pembahasan *spin off* Unit Usaha Syariah pada Perbankan Syariah, yang terdapat pada pasal 68 pada Ketentuan Peralihan, seperti yang telah dibahas di atas bahwa usul adanya pemisahan Unit Usaha Syariah dari Bank Umum Konvensional untuk menjadi Bank Umum Syariah berasal dari anggota Dewan yaitu dari Fraksi F-KB, Yusuf Faisal menginginkan setelah Undang-Undang tentang Perbankan Syariah diundangkan tidak ada lagi Unit Usaha Syariah (UUS) yang ada hanya Bank Syariah sehingga UUS yang ada musti diarahkan kepada *spin off*. Dinamika pembahasan mengenai *spin off* cukup intensif karena berbagai pendapat dan tanggapan dari anggota Dewan DPR RI dan Pemerintah saling bergantian. Dari pihak Bank Indonesia pun diundang untuk membahas *spin off* ini.

Dan akhirnya, mendapatkan hasil pada pasal 68 yang berisi 2 ayat, berbunyi, (1) *Dalam hal Bank Umum Konvensional memiliki UUS yang nilai asetnya telah mencapai paling sedikit 50 % (lima puluh persen) dari total nilai asset bank induknya atau 15 (lima belas) tahun sejak berlakunya undang-undang ini, maka Bank Umum Konvensional dimaksud wajib melakukan pemisahan UUS tersebut menjadi Bank Umum Syariah.*

(2) *Ketentuan lebih lanjut mengenai Pemisahan dan sanksi bagi Bank Umum Konvensional yang tidak melakukan Pemisahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.*

Dari bunyi pasal tersebut dan proses pembentukannya, konfigurasi politiknya, termasuk konfigurasi politik demokratis, karena indikator dari proses pembentukannya, yaitu lembaga perwakilan rakyatnya kuat dan aktif, peranan lembaga eksekutif (Pemerintah) tidak dominan atau netral, dan jelas pers bebas.

Pembahasan *spin off* Unit Usaha Syariah untuk menjadi Bank Syariah, terjadi silang pendapat antara anggota Dewan, Pemerintah dan juga Bank Indonesia. Anggota Dewan yang merupakan representasi

rakyat menginginkan secepatnya proses *spin off* Unit Usaha Syariah menjadi Bank Syariah. Pemerintah memberikan pendapatnya, *spin off* Unit Usaha Syariah menjadi Bank Syariah ada ukuran dan jangka waktunya dan Bank Indonesia memberikan ukuran tetapi tidak dengan jangka waktu.

Konfigurasi politik demokratis dengan indikator proses pembentukan pasal 68 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, yaitu lembaga perwakilan dalam hal ini anggota Dewan kuat dan aktif, terbukti pada proses pembentukan pasal 68 ini. Anggota Dewan berkeinginan Undang-Undang Perbankan Syariah ini nantinya yang ada hanya Bank Syariah dan sudah tidak ada lagi Unit Usaha Syariah. Namun, tidak bisa dipungkiri bahwa sudah ada Unit Usaha Syariah yang menginduk pada Bank Konvensional berdasarkan pada Undang-Undang tentang Perbankan. Dengan demikian, keinginan kuat menjadikan UUS menjadi Bank Syariah pada Undang-Undang Perbankan Syariah ini adalah pertanda DPR RI / lembaga perwakilan rakyat memperjuangkan aspirasi rakyat. Karena perlu diketahui bahwa perjuangan rakyat untuk membangun industri perbankan syariah di Indonesia sudah lama. Adanya pasal 68 ini, melalui *spin off*, sebagai langkah untuk mengembangkan Perbankan Syariah agar dapat bersaing dengan Bank Konvensional yang sudah lama berdiri.

Indikator kedua, lembaga eksekutif yang netral. Pada pembahasan *spin off* ini, lembaga eksekutif/ Pemerintah bersikap netral bahkan ketika anggota Dewan mengusulkan adanya *spin off*, Pemerintah menyetujui dan memberikan solusi terkait proses *spin off* tersebut. Pemerintah berpendapat bahwa UUS wajib *spin off* menjadi Bank Syariah apabila terjadi pada keadaan dan jangka waktu tertentu. Begitu juga dengan Bank Indonesia, juga memberikan usulan dan solusi atas *spin off* tersebut. Indikator ketiga, pers bebas. Indikator yang ketiga ini, jelas pers tidak dibelenggu dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan Syariah. Setelah reformasi, pers menjadi bebas dan tidak dibelenggu oleh siapapun termasuk Pemerintah.

Karena konfigurasi politik yang dihasilkan bersifat demokratis, maka karakter produk hukumnya bersifat responsif, indikatornya, pertama, proses pembuatannya yaitu *spin off* Unit Usaha Syariah menjadi Bank Syariah bersifat partisipatif, yaitu dalam proses pembuatan Undang-Undang Perbankan Syariah, DPR RI telah mengundang ASBISINDO, Bank Indonesia, MUI, dan para pakar. Undang-Undang tentang Perbankan Syariah sudah menjadi keinginan dari masyarakat dan pebisnis syariah karena pertumbuhan dan perkembangannya begitu pesat apalagi peluang nantinya akan semakin besar kontribusinya di dalam perekonomian Indonesia.

Kedua, dilihat dari fungsinya juga menggambarkan aspiratif, dikarenakan dimasukkannya *spin off* Unit Usaha Syariah menjadi Bank Syariah merupakan langkah yang strategis untuk mengembangkan Perbankan Syariah. Pasal 68 pada Undang-Undang tentang perbankan Syariah tidak lantas memberangus Unit Usaha Syariah yang ada di Bank Konvensional tetapi tetap diakomodir dan diberikan batasan dan jangka waktu yang telah ditentukan oleh Undang-Undang sehingga Unit Usaha Syariah tersebut dapat mempersiapkan diri dengan perencanaan yang matang untuk *spin off* menjadi Bank Syariah.

Indikator yang ketiga, memberikan sedikit peluang bagi Pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri. Pasal 68 ayat 1, Dalam hal Bank Umum Konvensional memiliki UUS yang nilai asetnya telah mencapai paling sedikit 50 % (lima puluh persen) dari total nilai asset bank induknya atau 15 (lima belas) tahun sejak berlakunya undang-undang ini, maka Bank Umum Konvensional dimaksud wajib melakukan pemisahan UUS tersebut menjadi Bank Umum Syariah. Dari bunyi pasal tersebut, jelas Pemerintah tidak mempunyai peluang untuk menafsirkan sendiri karena sudah jelas bahwa UUS yang nilai asetnya telah mencapai minimal 50% dari total nilai asset bank induknya atau 15 tahun sejak berlakunya undang-undang ini atau tahun 2023, Bank Umum Konvensional wajib melakukan *spin off* UUS tersebut menjadi Bank Syariah karena jika tidak, akan menerima sanksi yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia.

Dari penjelasan tersebut di atas, dapat diketahui bahwa pada dasarnya inisiatif atau usulan pelaksanaan *spin off* untuk diterapkan di Undang-Undang Perbankan Syariah ini berasal dari DPR yaitu dari fraksi Kebangkitan Bangsa. DPR menginginkan agar dalam kondisi dan waktu tertentu, sudah tidak ada Unit Usaha Syariah tetapi yang ada hanya Bank Syariah. Meskipun dalam pembahasannya, Pemerintah diwakili dari Departemen Keuangan dan juga Bank Indonesia berperan aktif di dalam menentukan kondisi dan waktu tertentu agar Unit Usaha Syariah melakukan *spin off*. Usulan Pemerintah tidak lantas disetujui begitu saja, terjadi dinamika antara Pemerintah dan DPR dalam menentukan kondisi dan waktu tertentu untuk melakukan *spin off*.

4. PENUTUP

Dengan adanya pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan pertama, Pembentukan Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah yang disahkan pada tanggal 16 Juli 2008, secara formal, ternyata memakan waktu yang cukup lama, yakni 3 tahun 5 bulan 21 hari, dimulai dari RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) antara Komisi XI DPR RI dengan pihak ASBISINDO (Asosiasi Bank Islam Indonesia) pada tanggal 26 Januari 2005 sampai diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah ini pada tanggal 16 Juli 2008.

Kedua, Konfigurasi politik hukum pada pasal 68 Undang-Undang tentang Perbankan Syariah termasuk konfigurasi politik demokratis, karena indikator dari proses pembentukannya, yaitu lembaga perwakilan rakyatnya kuat dan aktif, peranan lembaga eksekutif (Pemerintah) tidak dominan atau netral, dan pers bebas. Karakter produk hukum pasal 68 ini bersifat responsif, dengan indikator, pertama, proses pembuatannya bersifat partisipatif, kedua, dilihat dari fungsinya menggambarkan aspiratif dan ketiga, memberikan sedikit peluang bagi Pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri.

Adapun saran-saran dari penelitian ini, pertama, pembentukan Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah membutuhkan waktu 3 tahun lebih sehingga untuk pembentukan sebuah Undang-Undang yang berikutnya dapat dipersingkat waktunya karena

kehadiran sebuah Undang-Undang tersebut sudah dinantikan oleh rakyat, Pemerintah dan juga pihak-pihak yang terkait dengan Undang-Undang tersebut. Kedua, Unit Usaha Syariah yang masih berinduk di Bank Konvensional segera bersiap diri karena masih tersisa 6 (enam) tahun lagi atau di tahun 2023 untuk spin off menjadi Bank Syariah karena jika di tahun 2023 belum spin off akan dikenai sanksi dari Bank Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2011, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, Cet. Ke-2
- Dewan Perwakilan Rakyat RI, Desember 2007, *Kronologis Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang Perbankan Syariah*, Buku I
- Dewan Perwakilan Rakyat RI, Desember 2007, *Kronologis Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang Perbankan Syariah*, Buku II
- Halim, Abdul, 2000, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Mahfud MD, Moh., 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, Cet. Ke-5
- Usman, Rachmadi, 2014, *Aspek Hukum Perbankan Syariah di Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, Cet. 2